

# SWP-Aktuell

NR. 22 APRIL 2019

## Auf die Regierung kommt es an

Politische Lehren aus dem Brexit-Referendum von 2016

Barbara Lippert/Erik Brandes

Nach dem Brexit-Referendum im Juni 2016 begann ein windungsreicher Prozess der Loslösung des Vereinigten Königreichs von der Europäischen Union (EU). Das Leave-Votum stürzte die britische Regierung in eine Existenzkrise und bescherte der EU dramatische Sondergipfel. Eine Einordnung in die Geschichte der EU-bezogenen Referenden zeigt die Besonderheiten und Fallstricke des britischen Austrittsvotums. Denn der daraus resultierende Auftrag an die Regierung ließ Spielräume, die Ausgangssituation für Verhandlungen mit Brüssel war zunächst optionenreich. Jedoch vermochte es die Regierung in London nicht, das knappe No-Votum in eine tragfähige Verhandlungsposition zu überführen. Die EU-Seite beharrte strikt darauf, nur mit der Regierung Ihrer Majestät zu verhandeln. Volksentscheide in Mitgliedstaaten verdeutlichen paradoxerweise die Staatenabhängigkeit des europäischen Mehrebenensystems. Aus dem Umgang der britischen Regierung mit dem Austrittsreferendum lassen sich Lehren für die Mitgliedstaaten und die EU ziehen.

Seit 1972 wurden in Europa 60 EU-bezogene Referenden auf nationaler Ebene durchgeführt. Doch nur in zweien war der EU-Austritt eine Option: 1975 und 2016, beide Male im Vereinigten Königreich. Während anderswo Beitritt, Vertragsratifikation oder einzelne Policy-Fragen (etwa die Euro-einführung) zur Abstimmung standen, ist das Austrittsreferendum eine britische Spezialität. Der Brexit-Entscheid vom Juni 2016 reiht sich somit einerseits in eine längere Entwicklung der Politisierung der EU ein, in der Europathemen verstärkt zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung wurden. Andererseits stellt das Austrittsreferendum einen Sonderfall in der Geschichte der EU-bezogenen Referenden

dar. Indem die britische Regierung das Ergebnis extrem eng interpretierte, hat sie die Explosivkraft des Brexit-Referendums weiter angereichert. Ihre Interpretation liefert einen Ansatz zur Erklärung des Dramas der Austrittsverhandlungen.

### Referenden zu EU-Themen

In den ersten zwanzig Jahren (1951/52 – 1971) der europäischen Integration spielten Volksabstimmungen keine, in den anschließenden zwanzig Jahren (1972 – 1991) nur eine untergeordnete Rolle. Als sich die EU in den 1990er und 2000er Jahren zusehends ausdehnte, konstitutionalisierte und politi-



sierte, wurden nationale Referenden jedoch zu einem üblichen Instrument, um europapolitische Reformen und Entscheidungen zu legitimieren. 27 der 60 EU-Referenden waren Mitgliedschaftsentscheide (d.h. Abstimmungen über Kandidatur/Beitritt bzw. Austritt), 18 weitere galten der Ratifikation europäischer Verträge, die übrigen 15 betrafen EU-bezogene Einzelfragen. Die große Mehrheit – 43 der 60 EU-Referenden – hatte ein Ergebnis, das die Position der nationalen Regierungen bestätigte und der EU ein plangemäßes Vorgehen ermöglichte.

Jene Fälle, in denen die Bevölkerung mehrheitlich für eine EU-skeptische Option votierte und sich damit einem ungebremsen Ablauf europäischer Reform- oder Entscheidungsprozesse entgegenstellte, verlangten eine Antwort von der nationalen Regierung wie auch von der EU. So mussten bei gescheiterten Referenden über einen Beitritt zur EU bzw. zum Europäischen Wirtschaftsraum (Norwegen, Schweiz) alternative, mitunter komplizierte Arrangements gefunden werden. Abgelehnte EU-Vertragsreformen machten Neu- oder Nachverhandlungen und Klarstellungen erforderlich. EU-Referenden sind folglich zu einem relevanten Faktor in der Europapolitik geworden.

## **Nationale Volksabstimmungen im EU-Mehrebenensystem**

Es gibt keine Referenden auf Ebene der EU. Die EU als Zusammenschluss von Staaten und Bürgern existiert bisher nicht als geschlossener Wahlkörper. Auch auf Ebene der 28 Mitgliedstaaten wurden bislang, anders als bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, keine EU-weiten Referenden gleichzeitig und zum selben Thema durchgeführt. Nicht einmal die Termine der zehn angekündigten nationalen Referenden zur Ratifikation des EU-Verfassungsvertrags von 2005 lagen beisammen. Insoweit bleiben Volksabstimmungen territorial auf die Mitgliedstaaten begrenzt und unterliegen weitgehend ihrer Regie. Es gelten die nationalen Bestimmungen, die auf den jeweiligen verfassungsgemäßen und politischen Traditionen

beruhen. Ein Regelwerk für nationale Referenden, das auf EU-Ebene abgestimmt oder empfohlen worden wäre, gibt es nicht.

Referenden in den EU-Staaten finden immer in einem politischen System mit mehreren Ebenen statt, ohne dass die supranationale Ebene beteiligt wäre. Die EU-Institutionen werden lediglich mit dem Ergebnis konfrontiert, wobei sie sich zumeist nur mit Negativreferenden ernsthaft auseinanderzusetzen haben. Ein EU-Beschluss, bei dem die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich ist, kann durch einen Volksentscheid zu Fall gebracht werden. Hat ein Mitglied aufgrund eines Referendums Schwierigkeiten, den Prozess der Ratifizierung zum Beispiel von EU-Vertragsänderungen oder Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten abzuschließen, dann ist die EU wenigstens zu Klarstellungen bereit. Negativ-Referenden können einzelne EU-Legislativvorhaben jedoch nicht direkt stoppen. Erfordert ein Rechtsakt Einstimmigkeit im Rat, hat ein durch Referendum national gestütztes Nein eines Mitglieds größeres Gewicht als bei Mehrheitsentscheidungen. Das 2016 in Ungarn abgehaltene Referendum gegen die Einführung eines Mechanismus zur Verteilung von Flüchtlingen konnte der ungarischen Regierung allenfalls politisch den Rücken stärken. Handlungsbedarf für die EU gab es nicht.

## **Besonderheiten des Austrittsreferendums**

Bei Volksabstimmungen über einen Beitritt, Änderungen der europäischen Verträge oder auch Einzelfragen bedeutet ein Ja zumeist die Zustimmung zu einer Veränderung des Status quo, die in Rechtstexten (Beitrittsvertrag, Änderungsbestimmungen etc.) festgelegt, öffentlich einzusehen und rechtlich zu überprüfen ist. Im Falle eines Nein-Votums bleibt es beim Status quo. Beim Brexit-Votum hingegen hatte die Bevölkerung die Wahl zwischen dem Status quo (Bleiben) und dem Sprung ins Ungewisse (Gehen). Teile der regierenden Tory-Partei warben für den Verbleib, nachdem Premier-

minister David Cameron leicht veränderte Mitgliedschaftskonditionen mit der EU ausgehandelt hatte. Die Sonderregelungen aus dem sogenannten Februar-Übereinkommen wurden in der Referendumsdebatte aber kaum thematisiert.

Auch wie die künftigen Beziehungen zur EU unter den Vorzeichen der Unabhängigkeit konkret aussehen sollten, blieb vage. Klar war nur, dass der Austritt auf der Grundlage von Artikel 50 EU-Vertrag (EUV) erfolgen musste. Der Austrittsartikel ist so konstruiert, dass er den gemeinschaftlichen Besitzstand und die Interessen der verbleibenden Mitgliedstaaten schützt. Demnach musste die britische Regierung ein Abkommen über die Details des Austritts mit der Union schließen, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen zur Union berücksichtigt wird. Die unbestimmte Bedeutung des Leave-Votums bot Anlass für allerlei Projektionen. Daher setzte die Debatte über die Zukunft erst nach dem Referendum wirklich ein. Letztlich kam es darauf an, wie die inzwischen neue Regierung unter Theresa May den knappen Ausgang des Referendums (51,9 vs. 48,1 Prozent) interpretierte und wann sie den Startschuss für die zunächst auf zwei Jahre bemessenen Austrittsverhandlungen gab.

Die extrem enge Auslegung des Referendums im Sinne des Wahlkampf-Mottos, nationale Souveränität und Unabhängigkeit herzustellen und Kontrolle über die Grenzen, die Rechtsprechung und die Finanzen zurückzugewinnen, markierte rote Linien, die Premierministerin May zum Dogma erhob: keine Zollunion, keine Teilnahme am Binnenmarkt und den vier Freiheiten, keine Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs. Mit diesem rigiden Mandat legte sich die Regierung May aus (irrigem) parteipolitischem Kalkül Fesseln an und Fallstricke aus. Denn dies schloss von vornherein eine Reihe von erprobten Modellen für die Anbindung von Drittstaaten an die EU aus (Europäischer Wirtschaftsraum, Türkei-Lösung), in der Hoffnung auf ein einzigartiges neues Modell.

## Was Regierungen und EU tun können

Wenn eine Regierung bei einem EU-bezogenen Referendum nicht die gewünschte Zustimmung zu ihrer Position erhält, muss sie sich in der nationalen wie in der EU-Arena politisch (neu) positionieren. Der wichtigste Schritt ist dabei die Interpretation des Abstimmungsergebnisses. Selbst wenn es sich um ein bindendes und nicht um ein bloß konsultatives Votum (wie beim Brexit) handelt, obliegt es der Regierung, dieses zu bewerten.

So werteten die französische und die niederländische Regierung 2005 das Nein zum Verfassungsvertrag als endgültig. Dabei musste die EU das Scheitern akzeptieren und mit dem Lissabonner Vertrag einen neuen Anlauf nehmen. Dagegen stimmten die Dänen zwei Mal über den wortgleichen Maastrichter Vertrag (1992/93) und die Iren über die Verträge von Nizza (2001/02) und Lissabon (2008/09) ab. Damit verschafften sich die Regierungen Spielräume für den Dialog mit den EU-Institutionen, beide verständigten sich auf Klarstellungen, Protokolle und Vorratsbeschlüsse für künftige Vertragsänderungen. Diese Ergänzungen wurden erneut zur Abstimmung gestellt, ohne dass in den übrigen Mitgliedstaaten der Ratifizierungsprozess wiederholt werden musste. Ein Beispiel für Flexibilität und Kreativität beider Seiten ist auch das Ringen um das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine. Die niederländischen Wähler votierten 2016 in einem von EU-skeptischen Vereinen initiierten Referendum gegen das Assoziierungsabkommen. Daraufhin griff die Regierung einzelne Kritikpunkte auf und erwirkte von der EU rechtlich unverbindliche Klarstellungen, ratifizierte aber das Abkommen nach Annahme im Parlament.

Ob eine 1:1-Umsetzung des Abstimmungsergebnisses unumgänglich ist, hängt vor allem von der Stärke und Entschlossenheit der Regierung und ihrer Fähigkeit zum Dialog mit der Bevölkerung und den politischen Parteien im Parlament ab. Die empfindlichen Verluste der Tories bei den vorgezo-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019

**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin und des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

#### SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364  
doi: 10.18449/2019A22

genen Neuwahlen, die Bildung einer von der DUP geduldeten Minderheitsregierung und die sich vertiefende Spaltung in der Brexit-Frage innerhalb und zwischen der Conservative und der Labour Party boten für einen pragmatischen Umgang schlechte Voraussetzungen. Ein echter Meinungsumschwung in der Wahlbevölkerung war ebenfalls nicht auszumachen. Folglich gewann weder das Leave- noch das Remain-Lager eindeutig die Oberhand.

Das wiederholte Scheitern des Austrittsabkommens im britischen Parlament zeigt, dass die Regierung bislang keine mehrheitsfähige Interpretation des Referendumsergebnisses anbieten konnte. Viel hängt demnach von einer britischen Neupositionierung ab. Drei mögliche Wege zeichnen sich ab: Conservatives und Labour Party einigen sich auf die Grundlinien der künftigen Beziehungen zur EU in den kritischen Feldern Außenzoll, Freihandel und Binnenmarkt, es gibt Unterhaus-Neuwahlen und/oder ein zweites Referendum. Ob einer oder mehrere dieser Wege beschritten werden, liegt bei Regierung und Unterhaus.

Die EU wertete die hohe Wahlbeteiligung (72,2 Prozent) am Brexit-Referendum als Zeichen der Legitimität und drängte nicht auf ein zweites Referendum. Um den inneren Zusammenhalt in der EU nicht zu gefährden, will sie das im November 2018 vereinbarte *Withdrawal Agreement* nicht substantiell nachverhandeln. Allerdings zeigen sich die 27 bereit, Bestimmungen in der Politischen Erklärung zum Austrittsabkommen so zu deuten oder zu modifizieren, dass sie einen innerbritischen Kompromiss unterstützen und den Weg zur Ratifizierung des Austrittsabkommens frei machen.

Zusätzlich zur Zwei-Ebenen-Grundkonstellation – die Regierung verhandelt zugleich mit britischen Akteuren und mit europäischen Partnern – hat auch die Befristung zum Taktieren eingeladen. Die EU hat die Frist schon zwei Mal verlängert, um London Luft für die Suche nach einem Kompromiss in der Regierung und im Unter-

haus zu verschaffen. Die EU fordert grundsätzlich die Zustimmung zum Austrittsabkommen, ist aber flexibel bei der Wahl des künftigen Beziehungsmodells – und sei es der Verbleib in der EU.

## Politische Lehren

Nationale Referenden sind im europäischen Mehrebenensystem nicht der Abschluss, sondern Teil eines politischen Prozesses, auch und gerade dann, wenn die Position der Regierung abgelehnt wird. Für das weitere Vorgehen ist entscheidend, wie Regierungen das Referendumsergebnis interpretieren, weil sie die Ansprechpartner für die EU-Institutionen und die Partnerländer sind.

Der Austritt aus der EU ist ein Schritt von enormer Tragweite. Insofern ist eine Legitimierung durch einen Volksentscheid plausibel. Es wäre empfehlenswert, dafür analog zu Verfassungsänderungen ein Zustimmungsquorum festzulegen, das über die einfache Mehrheit hinausgeht, außerdem ein Quorum für die Wahlbeteiligung in dem Mitgliedstaat. Für die Wählerschaft müsste zudem ersichtlich sein, was ein Austritt für ihre künftigen Beziehungen zur EU bedeutet und welches Mandat sie der Regierung mit dem Austrittsvotum gibt. Die EU-Institutionen dürften auch künftig wenig geneigt sein, sich in die Referendumskampagnen einzumischen. Jedoch könnten dies durchaus Parteien und die Zivilgesellschaft tun.

Anzunehmen ist, dass die Bestimmungen des Artikels 50 EUV im Lichte der ersten Erfahrungen im Brexit-Prozess nochmals genauer betrachtet werden. Der Austrittsartikel ist zwar bewusst nicht benutzerfreundlich formuliert, denn er soll keine Anreize für Nachverhandlungen über die Rechte und Pflichten der Mitgliedschaft geben. Andererseits muss er dem austrittswilligen Staat einen gangbaren Weg aus der Union weisen. Ob dieser allerdings in den freien Fall führt, liegt weitgehend beim Austrittsland und seiner Regierung.

*Dr. Barbara Lippert ist Forschungsdirektorin der SWP/Institutsleitung.  
Erik Brandes, M.Sc., ist Forschungsassistent der Forschungsdirektorin.*